

**Clientelismo y educación. Análisis de la calidad en la educación básica secundaria de
las instituciones educativas oficiales del municipio de Itagüí 2015- 2017**

Sara Giraldo Vásquez

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Magíster en
Gobierno y Políticas Públicas**

Asesor: Mg. Carlos Andrés Olaya Mesa

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Escuela de Humanidades

Universidad EAFIT

2018

Clientelismo y educación. Análisis de la calidad en la educación básica secundaria de las instituciones educativas oficiales del municipio de Itagüí 2015- 2017¹

Sara Giraldo Vásquez²

Resumen

La educación es una de las herramientas más importantes con que cuentan las sociedades para erradicar la inequidad social y promover la prosperidad nacional. Aunque en los últimos años ha aumentado el interés por el diseño de políticas públicas que promuevan reformas educativas exitosas, su relación con el clientelismo político ha sido obviada.

Mucho se ha escrito sobre la dinámica de la política colombiana y los constantes escándalos de corrupción en el sistema educativo. Sin embargo, poco se ha indagado sobre la influencia de las redes clientelares en la calidad de la educación y en la distribución de los servicios educativos.

La intención de este texto no es analizar cómo el clientelismo en la educación condiciona el ejercicio electoral, pero sí como esta práctica afecta negativamente la calidad de dicho sistema. Por ello, y dada la pertinencia de este análisis para la época actual, lo que aquí se pretende es describir la manera en que operan las redes clientelares del sistema educativo en el municipio de Itagüí, y su relación con la baja calidad del nivel básico secundario de las instituciones oficiales durante el periodo 2015- 2017.

Palabras clave: clientelismo, educación, política social, calidad educativa.

¹ Este artículo es el resultado del trabajo investigativo realizado para optar al título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT, Medellín. Contó con la asesoría del profesor Carlos Andrés Olaya Mesa, docente de la Universidad EAFIT, Medellín.

² Abogada de la Universidad de Medellín, especialista en Derecho Penal de la misma Universidad y candidata a Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT. saragiraldov@gmail.com

Abstract

Education is one of the most important tools that societies have to eradicate social inequality and promote national prosperity. Although in recent years there has been increased interest in the design of public policies that promote successful educational reforms, its relationship with political clientelism has been ignored.

Much has been written about the dynamics of Colombian politics and the constant scandals of corruption in the education system. However, little has been inquired about the influence of clientelist networks in the quality of education and in the distribution of educational services.

The intention of this text is not to analyze how clientelism in education conditions the electoral exercise, but how this practice negatively affects the quality of said system. For this reason, and given the relevance of this analysis for the current era, what is intended here is to describe the way in which clientelist networks operate in the educational system in the municipality of Itagui, and its relationship with the low quality of the secondary basic level of the official institutions during the period 2015-2017.

Key words: clientelism, education, social policy, educational quality.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN	5
UNA MIRADA A LOS CONCEPTOS Y CATEGORÍAS	
De la política social	10
De la variable independiente. El clientelismo	15
De la variable dependiente. Calidad educativa	17
De la convergencia de categorías analíticas. Clientelismo y educación	20
Estudio de caso. Calidad educativa en el municipio de Itagüí	21
CONCLUSIONES	37
REFERENCIAS	39

INTRODUCCIÓN

Ubicar la educación en el núcleo esencial de la sociedad es quizás el primer reto de los Estados actuales para impulsar el desarrollo económico, reducir la pobreza, fomentar el empleo, abrir nuevos horizontes y promover la cohesión social. La apuesta por una educación de calidad es un desafío que deben afrontar las políticas sociales para la construcción de sociedades más competitivas y equitativas.

Reconocer la importancia de la educación y hacer realidad su promesa, significa trazar la línea que conduce a la prosperidad en el presente y futuro de un país. La educación pacífica, ayuda al desarrollo económico, genera competitividad y es la vía más adecuada para que exista justicia, pues a través de ella se crean las condiciones necesarias para la distribución de los ingresos.

Sin embargo, de nada sirve reorganizar prioridades, procurar esfuerzos y unir recursos para la educación si se permite que estos sean permeados por el uso abusivo y excesivo del clientelismo, que en últimas no implica una connotación negativa, pues se trata de una expresión técnica a la que no se le deben atribuir cargas morales, sino que debe permanecer neutra como práctica abiertamente reconocida y públicamente aplicada.

En Colombia, aunque la calidad de la educación a lo largo de la historia republicana no ha sido el eje central de las agendas de gobierno, en los últimos años los esfuerzos por repensar procesos de formulación e implementación de políticas ha cobrado gran interés en el estudio de programas educativos, no solo de investigadores y académicos, sino también de expertos en la materia, quienes han ayudado a cambiar prioridades y han sido el punto de partida en las modificaciones legislativas a nivel nacional.

En el año 2015, por primera vez en décadas, el presupuesto colombiano en educación superó al de defensa. Esto, más que un hito histórico, responde al viraje y a los enfoques sociales del gobierno saliente que coloca a la educación en el eje del desarrollo para promover la movilidad social y la anhelada igualdad, no solo formal, sino material, real y efectiva.

La urgente transformación que exige el sistema educativo en el país clama por una verdadera equidad y por mecanismos que garanticen que este no sea solo foco de escándalos sino que

sirva a la construcción de tejido social. Instituciones sólidas, coherentes y personal debidamente capacitado son algunas de las condiciones mínimas para poner fin a la nociva tradición clientelista que ha existido a lo largo de la historia educativa en el país.

Formar ciudadanos en el conocimiento no es tarea fácil. Aun así, no es la única. Formar mejores seres humanos, dotados de capacidades, actitudes y aptitudes para resolver situaciones del diario vivir es el mayor desafío. Por ello, si se reconoce que invertir mayor porcentaje de recursos públicos en educación, aparte de ser necesario es rentable, se adopta la vía más adecuada y pertinente para pasar de un país en conflicto que busca la paz, a uno de oportunidades para todos.

Sin embargo, aun cuando la formulación de programas se realiza con las mejores intenciones, los objetivos se difuminan a la hora de ejecutar los recursos. Directivos fantasmas, alumnos matriculados que no asisten a clases, o lo que es peor, docentes que cobran sus salarios pero jamás se presentan en las aulas, son algunas de las formas como se corrompe el sistema. ¿Y qué decir del Programa de Alimentación Escolar? Creado con el fin de promover complementos alimentarios para la población más vulnerable del país, se han evidenciado por parte de la Contraloría General de la Nación irregularidades en la ejecución de los contratos (El Espectador, 2017).

El fin de este estudio no es analizar cada una de las falencias que atacan el sistema educativo. Hacer esto implicaría una investigación en detalle de múltiples factores que socavan la educación y que por ahora desborda cualquier propósito.

Así las cosas y dadas estas circunstancias, el objeto de este trabajo se traduce en describir la presencia de redes clientelares en la educación y su probable relación con la baja calidad del nivel básico secundario de las instituciones oficiales de Itagüí, entidad territorial certificada e integrante del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

El esfuerzo por hacer esta descripción permite comprender los factores cualitativos que alteran presuntamente los indicadores –para este caso los de calidad-, pues no es suficiente conocer la cifra de docentes que integran la planta educativa de una institución sino que la forma de su vinculación, traslado o ascenso, puede revelar detalles determinantes cuando de educación pública se trata.

No debe ser ajena entonces para el lector la afirmación de Malcom Deas en el prólogo a la primera edición de Educación pública y clientelismo en Colombia de Jesús Duarte (2003), donde se reconoce que “el clientelismo distorsiona, eleva costos, multiplica ineficacias, baja calidades, entorpece las mejores intenciones, corrompe y pervierte” (Citado en Duarte, 2003, p. xiii). Lamentablemente, se debe admitir que estos han sido los calificantes predominantes de la educación en el país.

Lo señalado previamente, encuentra su norte al analizarse en detalle si los actores claves que hacen parte del organigrama educativo desempeñan sus cargos por participar en sistemas de reclutamiento y carrera basados en mecanismos sistemáticos de evaluación o acreditación de mérito (Weber citado en Giglioli, 2005), en los que se garantiza por medio del Estado el cumplimiento de funciones objetivas y neutras frente a intereses particulares, con incentivos al profesionalismo (Isaza, 2013, p. 7), o si por el contrario se encuentran adscritos a redes clientelares.

En términos metodológicos, la elección del nivel educativo no ha sido arbitraria. De acuerdo con los resultados del Índice Sintético de Calidad Educativa -en adelante ISCE- de las instituciones oficiales del municipio de Itagüí, las cifras más bajas de calidad educativa se reflejan en el nivel de básica secundaria.

Al analizar el ISCE a partir del año 2015 hasta el año 2017, de las entidades territoriales certificadas pertenecientes al Área Metropolitana del Valle de Aburrá, el municipio de Itagüí durante los primeros dos años ocupó el último lugar. Solo en 2017 logró posicionarse por encima del municipio de Bello, con muy poca diferencia entre ambos puntajes.

Por otro lado, como componente de análisis, interesa el sector oficial, pues de acuerdo con la literatura sobre la materia, a lo largo de la historia educativa del país se ha evidenciado la debilidad del gobierno central en la administración del sector y las recurrentes prácticas clientelares que hasta ahora continúan permeando el sistema (Duarte, 2003).

Criterios organizacionales sobre el funcionamiento y la implementación de decisiones gubernamentales plantean importantes retos en materia de gestión pública. Es allí, en el campo de la implementación, donde se supera el discurso de una política, plan, programa o proyecto para transformar en hechos concretos la realidad objetiva.

Llama la atención constatar que a pesar que el aparato estatal gestiona decisiones para remediar problemas concretos, estos en muchas ocasiones no se resuelven y por el contrario, solo empeoran. Es entonces ahí, en el “gap de implementación”³ (Roth, 2013, p. 107), donde se evidencia la no materialización de propósitos pese a decisiones previamente adoptadas por administradores públicos en su rol de funcionarios del gobierno.

Así las cosas, darse a la tarea de estudiar las redes clientelares del sistema educativo del municipio en mención, implica la comprensión del concepto y sus alcances para evidenciar su aplicación al caso territorial.

Para la consecución de este propósito, es importante no incurrir en el error generalizado de creer que el clientelismo fue un problema de las llamadas sociedades tradicionales. El verbo debe conjugarse en presente, pues si bien el clientelismo se originó en las sociedades primitivas debe reconocerse su presencia en la época actual.

En sus inicios, el término clientelismo fue utilizado para analizar las relaciones en las sociedades campesinas. De cierta forma, se asumía que este concepto era característico de épocas pre-capitalistas pero que estaba destinado a desaparecer con la llegada del desarrollo económico. Sin embargo, varios estudios han demostrado que este fenómeno “puede encontrarse en sociedades con distintos niveles de desarrollo político y económico, y hoy se acepta que puede sobrevivir aún al interior de las sociedades industrializadas” (Duarte, 2003, p. 9).

Asociar el clientelismo exclusivamente a épocas remotas caracterizadas por el subdesarrollo resulta refutable y poco conveniente, pues las relaciones clientelares continúan teniendo un papel preponderante en la manera en que muchas sociedades organizan las relaciones entre los individuos y el estado (Eisenstadt y LeMarchand, 1986).

Acudiendo a su definición, Clapham (1982) enfatiza que el clientelismo político sirve como mecanismo de distribución de recursos públicos, y lo define como una “relación entre desiguales donde prima el intercambio, y en la cual debe haber elementos de jerarquía, necesidad, voluntad, regularidad y persistencia” (Clapham, 1982, p. 16). Para él, el

³ De acuerdo con el autor, este concepto hace referencia a la brecha que existe entre una decisión tomada y la realidad de su aplicación, o en otras palabras, la distancia que separa la teoría de la práctica.

clientelismo político sirve como un mecanismo de distribución de los recursos públicos y como mecanismo de conexión entre las regiones de la periferia y el centro.

Igualmente, Einsenstadt y Lemarchanded (1981) afirman que las relaciones clientelistas son formas particulares de organizar el intercambio de recursos entre actores sociales, y sostienen que en dichas relaciones “hay una combinación de desigualdad y asimetría de poder entre los actores, con solidaridad mutua expresada en términos de obligaciones e identidad” (Einsenstadt y Lemarchanded, 1981, p. 277).

La literatura sobre este fenómeno es amplia y existe numerosa documentación sobre el importante papel que las relaciones clientelares han desempeñado en la política colombiana. No obstante, respecto a su relación con la educación, la bibliografía no es extensa, salvo por el sólido texto que ofrece Jesús Duarte, donde analiza la influencia que ha tenido el clientelismo en la calidad educativa en la historia de la educación en Colombia.

Duarte (2003) en su análisis histórico, señala cómo todo el periodo desde la independencia hasta finales de la República conservadora se caracterizó por una presencia débil del gobierno central a nivel regional y local, lo que originó que se “abrieran espacios para las prácticas clientelares en el sistema educativo” (Duarte, 2003, p. 63). Así, en la década de los años 20, muchos funcionarios se quejaron de la influencia dominante de los políticos locales, donde la rotación de directores y empleados de educación era alta, “pues sus nombramientos respondían más a necesidades de equilibrio político que a criterios de aptitud” (Duarte, 2003, p. 63).

Posteriormente, durante la época liberal, en que la presencia del gobierno central continuaba siendo débil, “la inspección y el control del sistema educativo obedeció a criterios políticos: el nombramiento de autoridades educativas y de inspectores no se hizo siempre según criterios de eficiencia” (Duarte, 2003, p. 71). El sistema educativo estaba permeado por constantes relaciones políticas y el juego clientelista era algo habitual.

En la ciudad de Bogotá, durante el año 1942, la creación de la Asociación Colombiana de Profesores de Enseñanza Secundaria, dio pie para las múltiples denuncias de “nepotismo y prácticas clientelares en el nombramiento de maestros públicos” (Duarte, 2003, p. 74). Las

instituciones no eran el escenario para formar e impartir educación, sino que se convirtieron en botín⁴ de diversas luchas políticas.

Durante los 10 años siguientes, la situación permanecía igual, pues el sistema educativo continuaba siendo controlado por los políticos regionales, quienes se encargaban de “repartir el poder y los bienes públicos, incluyendo la educación, a través de relaciones clientelistas, donde se nombraban directores de colegios y maestros mediante el clientelismo político” (Duarte, 2003, p. 90).

Con el inicio del periodo conocido como Frente Nacional, hasta entrados los años 80, fue común la vinculación de maestros por parte de gobernadores, quienes “contrataban docentes durante campañas electorales a cambio de apoyo político” (Duarte, 2003, p. 93).

Hoy por hoy, la situación persiste sin mayores variaciones. El entramado sociocultural y económico continúa soportándose en el clientelismo como dispositivo fundamental en la articulación de adhesiones políticas y arreglos institucionales, en que las relaciones al interior del sistema tienen el “carácter de endémicas y persistentes” (Auyero, 2002, p. 37) y se aceptan de manera coherente como práctica social.

UNA MIRADA A LOS CONCEPTOS Y CATEGORÍAS

De la política social

En el ejercicio de la acción pública, el diseño y la implementación de políticas apuntan a reforzar la relación entre gobernantes y gobernados, quienes de manera conjunta equilibran la dimensión política de la acción estatal dirigida a la mitigación de problemas públicos y la materialización de resultados.

⁴ O conocida también por la expresión inglesa “spoils system”, el sistema de botín describe la práctica por medio de la cual los cargos de la administración pública son distribuidos por los partidos políticos y el gobierno que gana las elecciones. El origen del término se encuentra en la aclamada frase “to the victor go the spoils”, acuñada a inicios del siglo XIX en Estados Unidos. Sin embargo, de acuerdo con la Ley Pendleton de 1883, el sistema de botines, gracias a la iniciativa del entonces senador George Pendleton, es reemplazado por un sistema neutral basado en criterios de igualdad que desarrollan procedimientos selectivos basados en el principio del mérito para acceder a un cargo público.

Así, al incluir al ciudadano en la toma de decisiones, se sensibiliza no solo a un gobierno en lo social sino que además se garantizan espacios públicos que dinamizan las permanentes interacciones, pues al instaurarse un gobierno por políticas, se incorpora la opinión, participación y corresponsabilidad de los integrantes de la sociedad al cambio social.

En este sentido, no se trata solo de medir el gobierno por resultados. Es necesario también que esos resultados sean eficientes, efectivos y procuren el bienestar general. De esta manera, “gobernar por políticas públicas no se entiende como producto de decisiones unidireccionales, sino que son producto de una larga serie de decisiones, programas, intenciones e interacciones organizacionales que afectan la vida cotidiana de los ciudadanos” (León y Mora, 2006, p. 10).

Bajo esta lógica y con el fin de evitar imprecisiones conceptuales es necesario considerar en un primer momento el alcance que el concepto de política pública –como género- entraña, para abordar con mayor profundidad de análisis la política social –como especie-. Por la primera debe entenderse la “concatenación de actividades, decisiones y medidas coherentes –al menos en su intención- tomadas por los actores del sistema político- administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo” (Larrue, citado en AEVAL, 2010, p. 49).

De acuerdo con ello, las políticas públicas como reflejo de ideales de una sociedad expresan los diversos objetivos que permiten concretar el bienestar general y guían el desarrollo económico a través de la intervención gubernamental y la confluencia de actores sociales.

Así, entre muchos de los aspectos en que se ocupan las políticas estatales, las políticas sociales son una vertiente de su manifestación. Saavedra (1968) propone que la política social debe ser entendida como un “conjunto de medidas que tienen la finalidad de elevar el nivel de vida de la población a partir de la distribución equitativa de los beneficios sociales (Saavedra, 1968), y que se define comúnmente en términos de oferta de “servicios de educación, salud, vivienda, y seguridad social bajo el propósito satisfacer necesidad básicas cuyos beneficiarios principales concentran a personas en situaciones de vulnerabilidad” (Ortiz, 2007, p. 7).

En consecuencia, debe entenderse para el caso de estudio que aquí se aborda, la educación como uno de los grandes aspectos que abarca la política social. Para ello, no basta simplemente con entender los múltiples efectos positivos de esta en un país, sino que es necesario comprender teóricamente los porqués de sus falencias y el papel –preponderante o no- que desempeña en diversos contextos, no solo en el colombiano, sino también en el europeo y latino.

Para Esping- Andersen (2000), con el acaecimiento de la Segunda Guerra Mundial, al lado del papel desarrollado por los Estados de bienestar, se encuentra el de la familia como actor clave en la estructuración del nuevo modelo organizacional. Desde una perspectiva sociológica e institucional, a partir de lo que él denomina la triada del bienestar, las relaciones entre Estado, mercado y familia son fuerzas determinantes que impulsan la producción.

Así, con la economía familiar, se brinda respuesta a cualquier dilema de la época y se fundamenta socialmente la economía (Esping- Andersen, 2000, p. 53), pues a partir de aquella como institución se define el modelo posindustrial y se estructura la conformación de los regímenes de bienestar⁵.

El nexo entonces que sobreviene entre las familias y el Estado de bienestar, permite el forjamiento de una nueva política social en medio de la posguerra, donde se “incrementa el modelo de familia de dos sueldos” (Esping- Andersen, 2000, p. 98), y se impone la acción del Estado central como actor determinante en la producción de bienestar.

De manera semejante, ya en el contexto latino y cincuenta años después, Ferrera (1995) propone el debate sobre la carente dimensión social en la política europea y los constantes problemas que afrontan los sistemas de bienestar en los Estados meridionales al no tratar explícitamente la política social en el desarrollo de sus programas.

Los Estados de bienestar de países como Grecia, Italia, España y Portugal presentan características similares, inclusive con un país como Colombia. El catolicismo, el significado de la familia tradicional y el particularismo de sus programas (Ferrera, 1995, p. 97) son rasgos

⁵ El concepto de regímenes de bienestar al que alude el autor, hace referencia a la combinación de prácticas de asignación de recursos existentes en cierto momento en una determinada sociedad (Esping-Andersen, citado en Martínez, 2008, p. 33).

comunes entre estas naciones, en que las prestaciones del sistema de bienestar son manipuladas frecuentemente bajo la modalidad de clientelismo político y electoral.

Además del mercado clientelar y las instituciones de patronazgo en los cuatro países de la región, con las demás naciones latinas se presentan particularidades análogas en términos de política social. Las constantes “limitaciones presupuestarias, el poco universalismo en sanidad sobre todo en su aspecto financiero, los fuertes dilemas de equidad, el clima de austeridad en servicios sociales, el alto nivel de insatisfacción por parte de los usuarios y la crisis estructural de la protección social” (Ferrera, 1995, p. 108), son algunos de los rasgos comunes de la crisis estructural en los programas de protección social en la Europa meridional.

Ahora, bajo el contexto nacional, aunado a lo anterior, la problemática se desarrolla en torno a la complejidad que entraña la política social, no por la velocidad de su desarrollo sino por la dificultad de su implementación respecto al grado de gestión de los diferentes niveles de gobierno.

Con la Constitución de 1991, Colombia se transforma en su institucionalidad gracias al proceso de descentralización que modifica las relaciones de poder y las formas de interacción entre la Nación, los departamentos y los municipios, no solo en el ámbito fiscal, sino también en el político y administrativo.

Es a partir de la Constitución Nacional actual, que se afirma el compromiso del Estado por un gasto social creciente y descentralizado (Restrepo, 1991). Con esto, la autonomía de departamentos y municipios se fortalece y se vigorizan importantes sectores como educación, salud y saneamiento básico en cuanto a la ampliación de cobertura y el mejoramiento de calidad en los servicios públicos.

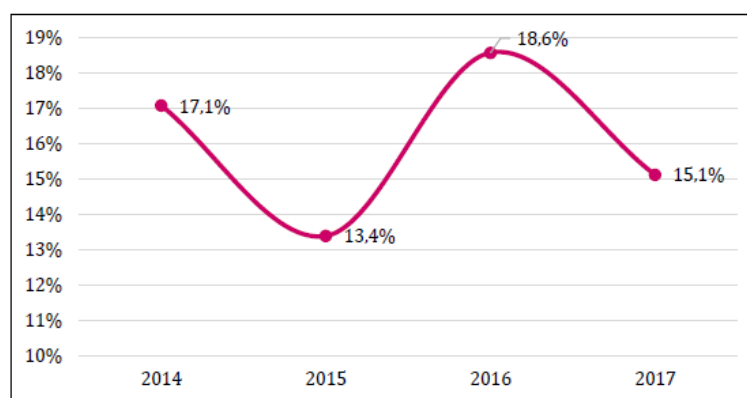
En los últimos años, la política social del país adopta como propósito fundamental la reducción de desequilibrios sociales, desigualdad y pobreza. Para el cumplimiento de sus objetivos y en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se establecen metas coherentes en la ejecución de la política y se crea el Sistema Nacional de Protección Social como institución integradora de políticas y recursos para mejorar las condiciones de vida de la población en general (Zapata, 2009, p. 11).

Después de un periodo de crecimiento económico interesante para Colombia, durante algo más de 4 años, entre 2011 y 2015, se experimenta un giro importante en materia económica para los ciudadanos. Por esta razón, a pesar de que la educación pasa por un muy buen momento en materia política dentro de la agenda nacional, construir herramientas que permitan tener claro los efectos financieros y sociales que en materia educativa tiene cada una de las intervenciones que se realizan, es una tarea urgente (Ariza, Quiroga y Ardila, 2017, p. 5).

De acuerdo con los Planes Nacionales de Desarrollo del gobierno que culmina su mandato, desde el año 2014 el presupuesto en educación supera por primera vez en décadas al de defensa. El presupuesto del año 2015, otorga a la Educación 29.4 billones de pesos, es decir, un 3.6% del Producto Interno Bruto y un 7.5% más de lo asignado en 2014 (El Espectador, 2014).

En la gráfica 1 se puede observar cómo el sector educación se ha mantenido dentro del rango de participación dentro del Presupuesto General Nacional entre el 13% y 19%, obteniendo su máxima participación porcentual en el año 2016, en la cual \$31 billones de los \$167 totales se dedicaron a la educación. Para el 2017, este es el sector que mayor participación presenta (15%), después del pago a la deuda pública, que ocupa el 23% del PGN (Ariza, Quiroga y Ardila, 2017, p. 8).

Gráfica 1. Participación del presupuesto dedicado a educación dentro del PGN 2014- 2017.



Fuente: Ariza, Quiroga y Ardila (2017).

Para un país como Colombia, en que la mayor parte de los ingresos se dirigen al sector Defensa y Seguridad, la apuesta de los recientes gobiernos por el sector social, y en particular

por la educación, marca la diferencia en más de 20 años donde no se había arriesgado por lo social como principal prioridad en materia de asignaciones presupuestarias.

De la variable independiente. El clientelismo

Transitar del marco contextual al desarrollo teórico de las categorías que sustentan este trabajo, obliga al investigador, en un primer momento, a la delimitación conceptual a fin de comprender con mayor facilidad la forma en que estos –los conceptos- se relacionan entre sí.

La restricción teórica del clientelismo a partir de una definición estricta y ajustada evita que se caiga en riesgo de asimilar e identificar el término con cualquier otra práctica política en el campo de las administraciones públicas.

En términos generales, el clientelismo puede ser entendido como el conjunto de “relaciones informales de poder entre grupos o individuos en posiciones de desigualdad, basado en el intercambio de beneficios” (Bogdanor, 1992, p. 108). Así, una persona con una alta posición en la sociedad, aprovecha su autoridad y los recursos a los cuales tiene acceso para proteger a alguien que se encuentra en desventaja, quien corresponde con apoyo político.

Para entender el funcionamiento de las relaciones clientelares, se debe partir del presupuesto básico de su existencia: el intercambio de votos y apoyo político por bienes, servicios u oportunidades entre personas desiguales que se sitúan en la estructura económica y política.

Aunque efectivamente hay una transacción, ella suele anclarse en un vínculo personal que entraña el recuerdo de un favor. De parte de los clientes, el vínculo se expresa como lealtad a la persona del político o al partido, como simpatía o agradecimiento. A su vez, la afección por parte de los jefes se reconoce por actitudes de solidaridad. Muchas veces “la relación clientelar se sustenta en la expectativa de tener a alguien situado en una esfera de poder que podría dar una mano en momentos de adversidad” (Ocampo, 2014, p. 134).

Cada intercambio es un evento que relaciona en un momento determinado a un cliente con un político. Esta relación entre individuos teje al clientelismo como un sistema desigual de intercambios donde individuos que ostentan poder político, entregan bienes u otro tipo de prebendas a otros que dan su voto a cambio, pues dada “la marginalización de los clientes y su imposibilidad para acceder a esos beneficios, el clientelismo se instituye como un sistema de dominación” (Auyero, citado en Ocampo 2014, p. 137).

Grindle (2012) por su parte, se refiere al clientelismo como un sistema en el que la principal ruta para acceder a los cargos de gobierno es el nombramiento discrecional con fines personales o políticos. Lo define más exactamente como un “instrumento de negociación política que facilita la administración del gobierno de acuerdo a una serie de circunstancias de tiempo o propósitos” (Grindle, 2012, p. 241) y como una “forma de reclutamiento y ascenso para el servicio público, más no una categoría de desempeño o competencia” (Grindle, 2012, p. 23). Así, el vínculo existente entre el jefe político y el cliente se basa en principios políticos o de reciprocidad personal, antes que en principios procedimentales⁶.

Su investigación al respecto se centra en las pugnas existentes para controlar cómo se accede a los cargos de función pública. Para ello, examina cómo los sistemas de patronazgo en diferentes épocas y países se transforman en sistemas weberianos⁷ de servicio público y analiza particularmente los procesos de reforma del sector emprendidos en seis países desarrollados: Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Francia, Japón y España; y así mismo los esfuerzos recientes iniciados por cuatro países latinoamericanos: Brasil, México, Chile y Argentina.

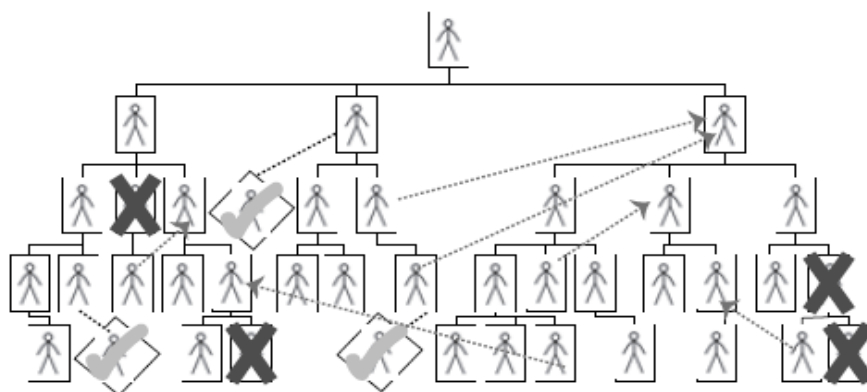
En la gráfica 2 se puede observar la estructura de una red clientelar, que como agrupación política es vertical y piramidal. En la cúpula de la organización, se encuentran los jefes políticos, es decir, senadores y representantes. En segundo lugar se ubican los funcionarios de alto rango, como gobernadores y alcaldes y otros funcionarios de nivel superior como directores de programas o secretarios de despacho.

En los mandos medios se encuentran las autoridades locales, constituidas por diputados, concejales e incluso, alcaldes. Finalmente, las bases las componen los líderes populares, los ediles y los adherentes al jefe político o partido que representan.

⁶ En los sistemas de servicio civil, el acceso a cargos públicos es impersonal y se encuentra reglamentado bajo criterios objetivos y formales como forma de profesionalización del empleo.

⁷ Sistemas de reclutamiento y carrera basados en mecanismos de evaluación o acreditación de mérito.

Gráfica 2. Redes clientelares.



Fuente: Grindle (2012).

De acuerdo con la misma gráfica, las Xs marcan los individuos que han abandonado la red clientelar; las flechas punteadas indican deserciones a nuevos patrones y las comprobaciones, muestran los individuos recién contratados en la red (Grindle, 2014, p. 20).

Cabe destacar que las redes clientelares como organizaciones institucionalizadas que son, presentan cierto tipo de estabilidad y aunque su estructura es fluida, puede estar sometida a quiebres y reacomodaciones, en la que los clientes, a pesar de ser fieles y leales a la persona del político o partido, no son exclusivos de estos. Por el contrario, su participación en otras organizaciones es perfectamente aceptable, ya que al momento de hacer arreglos electorales, los clientes eligen a quien presente propuestas concretas y cumpla con sus compromisos (Ocampo, 2014).

De la variable dependiente. Calidad educativa

El debate sobre calidad educativa suele relacionarse continuamente con el aumento de insumos y textos escolares, la implementación de tecnologías de la información como alternativas pedagógicas o la sofisticada infraestructura de los lugares donde se imparte el aprendizaje. Sin embargo, estos elementos aunque importantes no definen ni garantizan en última instancia el aprendizaje efectivo y de calidad por parte de los estudiantes.

Mejorar el aprendizaje es una tarea que implica una adecuada gestión y una gobernanza al interior de los sistemas educativos, y sobre todo de las escuelas, donde se fortalezca la relación alumno- docente como principal criterio para el cambio.

El contexto globalizado en que se vive hoy exige entre muchas otras cosas nuevos modelos de aprendizaje. Al estar inmersos en las sociedades que Pozo (1996) denomina como “sociedades del conocimiento” o “sociedades de aprendizaje”, se requieren nuevos modelos que impulsen su desarrollo diferentes a los utilizados años atrás (Pozo, 1996).

Las sociedades modernas hoy en día no miden su riqueza exclusivamente por los recursos naturales disponibles sino por sus recursos humanos y su capacidad de aprendizaje. De acuerdo con el último informe del Banco Mundial (2018), la buena educación es una inversión que reporta beneficios a largo plazo y es la condición que posibilita la formación de capital humano (Banco Mundial, 2018, p. V).

De acuerdo con esto es importante comprender que escolaridad no equivale a aprendizaje. En muchos sistemas educativos del mundo, los niños aprenden muy poco. Aun después de varios años de escuela, millones de estudiantes carecen de las competencias básicas y esenciales de lectura y escritura.

La escolarización sin aprendizaje no es solo una oportunidad desaprovechada, sino también una injusticia que aleja a los niños de hogares marginados de la posibilidad de prosperar en la vida, pues el aprendizaje que se debe garantizar en la escuela, por lo general no ocurre. Y, lo que preocupa aún más es que muchos países no brindan aprendizaje para todos. “Las personas que ya se encuentran en desventaja en la sociedad, debido a su pobreza, su ubicación geográfica, su etnia, género o discapacidad, son los que menos aprenden” (Banco Mundial, 2018, p. 4).

Es así como los sistemas educativos pueden ampliar las brechas sociales en lugar de reducirlas. Los factores que generan las deficiencias en el aprendizaje han comenzado a identificarse con mayor claridad gracias a nuevos análisis que destacan tanto la causa inmediata como servicios inadecuados que amplifican los efectos de la pobreza, y como problemas sistémicos de índole técnica y política que perpetúan la escolarización de baja calidad (Banco Mundial, 2018, p. 6).

Por ello es importante revolucionar las prioridades políticas de las sociedades modernas y sus formas de enfocar los aprendizajes generados en las aulas. Es esencial que se mire el conocimiento no solo en términos porcentuales y de cobertura, sino que el discurso debe girar

en torno a la calidad de la educación, donde se asuma con responsabilidad y compromiso el gran desafío de enseñar a aprender.

El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO-, en el año 2002 hizo énfasis en la calidad como componente esencial de la educación a través del panorama mundial ofrecido desde los años ochenta y las diversas iniciativas de reformas educativas emprendidas por diversas naciones.

De acuerdo con el informe “Una nación en peligro” presentado durante el gobierno del ex presidente Reagan, el congreso norteamericano evidencia el deterioro académico en las escuelas, fundamentalmente públicas, y la amenaza de quedar atrás en comparación con países desarrollados como Alemania y Japón. A partir de ese momento, se comienza a promover un plan de reformas educativas para aumentar el nivel de desempeño de los estudiantes norteamericanos y “se abre camino para que el tema de la calidad de la educación se ubique entre las principales prioridades del gobierno donde se desarrollen propuestas pedagógicas que rompan con la tradicional manera conservadora de enfocar la educación (Rodríguez- Mena, 2002, p. 6).

De igual forma, América Latina no se hizo esperar. A partir de los años noventa se comienza a ofrecer una amplia perspectiva de reformas educativas en los países de la región, quienes se ven fuertemente obligados a reestructurar sus sistemas educativos. Entre algunos ejemplos se pueden citar los procesos emprendidos por México, Colombia, Cuba, Argentina, Chile y Brasil, sin que se pueda afirmar que sus logros han sido completamente exitosos, pues “aun cuando haya aumentado la cobertura, los maestros no están en condiciones de ofrecer una enseñanza con la eficiencia que se demanda, ni existen en el territorio los recursos indispensables para modernizar su infraestructura acorde con el desarrollo tecnológico de hoy” (Rodríguez- Mena, 2002, p. 8).

Particularmente, la reforma colombiana aunque ha establecido lineamientos generales de los procesos curriculares e indicadores de logro, se ha visto permeada constantemente de incertidumbre, tanto para maestros como para alumnos, pues la práctica no encuentra el modo asertivo de concretar las aspiraciones educativas, ya que se carece de una “cabal comprensión de los procesos que se ponen en marcha a la hora de aprender y que constituyen la base para

enseñar, además de la falta de un sistema de indicadores manipulables por el maestro que le permita evaluar el comportamiento de dichos procesos en sus alumnos” (MEN, 1996, p. 7).

De acuerdo con Ravela (1994) y Toranzos (1996), al hacerse referencia a la calidad educativa debe ponerse de presente condiciones de eficacia que coloquen en un primer plano los resultados de aprendizaje y el alcance efectivo de objetivos propuestos a partir de pruebas estandarizadas (Ravela, 1994; Toranzos, 1996).

Sin embargo, eficacia no es un factor exclusivo al hablar de calidad. También se deben tomar en consideración factores de eficiencia en el uso de los recursos y relevancia en cuanto los fines perseguidos por la acción educativa en la satisfacción de necesidades y expectativas de los implicados en el proceso, en los que la educación sea la respuesta a los requerimientos básicos de los individuos para desarrollarse como personas en la vida social (Duk y Narvarte, 2008, p. 11).

Cuando se habla entonces de “calidad educativa” o “calidad de la educación” no resulta aconsejable asimilar los términos exclusivamente con rendimiento académico. Con ello, se reduce la calidad meramente al resultado despreciando la valoración del proceso mismo. Por ello, para no incurrir en este error, se debe atender también a la “optimización de los procesos, la evaluación del personal docente, el entrenamiento metodológico y la validación de diseños curriculares” (Mañalich, citada en Rodríguez- Mena, 2002, p. 11).

En consecuencia, afrontar el problema de la calidad de la educación implica que los indicadores utilizados tradicionalmente para evaluar el desempeño de estudiantes y del sistema en general se torne insuficiente, pues tales indicadores –repetición, promoción, deserción o cobertura- solo dan respuesta al supuesto de que en la escuela se aprende y esto no necesariamente es así. El discurso debe ser más profundo e integral. La preocupación ahora debe girar en torno a quiénes aprenden, qué aprenden, cómo lo aprenden y para qué lo aprenden (Duk y Narvarte, 2008).

De la convergencia de categorías analíticas. Clientelismo y educación.

Como último acápite teórico de esta investigación, el espacio que a continuación se dedica es tal vez el más significativo puesto que es aquí donde convergen las categorías analizadas previamente.

El recorrido histórico que brinda Duarte (2003) en su estudio del clientelismo en la educación permite comprender cómo se ha constituido el Estado y las dificultades por las que ha atravesado para llegar a todas las regiones del país a lo largo de la historia. Su análisis da cuenta de la cultura política que se vive en el territorio y la manera como las élites políticas actúan regionalmente.

Desde la época de la independencia hasta la década de los años 90, pese a los diferentes esfuerzos realizados por el gobierno central en el control del sistema educativo “los departamentos y municipios han sido casi completamente autónomos en la administración de escuelas y maestros, en sus nombramientos, ascensos y despidos y en la distribución de fondos públicos para la educación” (Duarte, 2003, p. 111).

La fuerte influencia de los políticos locales y departamentales en diversos sectores de las administraciones públicas no es algo de poca ocurrencia. El sistema educativo de 1920 es un entramado de arreglos particularistas en el que se “pactan los niveles salariales de los maestros públicos y en la que los departamentos están a merced de los políticos lugareños que hacen variar los honorarios de los empleados según su grado de condescendencia” (Duarte, 2003, p. 63).

El nepotismo y las frecuentes prácticas clientelares son consecuencia desde tiempos remotos de la poca efectividad del Estado en la inspección y control de los recursos y de los servicios públicos. La vigilancia de la educación por parte del Gobierno Central al efectuarse bajo criterios políticos representa ineficiencia e inequidad.

Al verse la educación como un instrumento ideológico para conseguir votos “la politización de los maestros y la burocracia educativa son estrategias claves del clientelismo partidista, donde la neutralidad política en la educación, difícilmente puede ser considerada un objetivo” (Duarte, 2003, p. 80).

Igualmente, durante todo el periodo de la independencia y en la década de los años 50, los políticos dominan la mayoría de aspectos de la vida gubernamental. Así, “el poder y los bienes públicos, entre ellos la educación, se eligen a través de relaciones clientelistas, por tanto los maestros se nombran principalmente a través del clientelismo político” (Duarte,

2003, p. 90). Además, no es raro que se “contraten maestros durante las campañas electorales a cambio de apoyo político (Duarte, 2003, p. 93).

Situaciones como estas demuestran la debilidad estatal para imponer criterios universales en el manejo de la educación y la amplia autonomía de los entes territoriales que traen como consecuencia las prácticas clientelistas en la administración de la educación pública. La tensión entre esas premisas universalistas en el uso de los bienes públicos y los intentos de limitar las diversas formas de intermediación, característica esta última del clientelismo, está presente en toda la historia de Colombia.

Los diferentes políticos se han encargado de controlar los puestos claves en la estructura de poder en los sistemas de educación regional. Ellos “monopolizan el acceso a la mayoría de los procedimientos administrativos que regulan la carrera docente y controlan la distribución de los maestros en escuelas y municipios” (Duarte, 2003, p. 256).

Estudio de caso. Calidad educativa en el municipio de Itagüí.

Itagüí es uno de los diez municipios integrantes del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Está situado al sur de la ciudad de Medellín y colinda con los municipios de Envigado, Sabaneta y La Estrella. Cuenta con una extensión territorial de 21.09 km² y con una población total de 273.944 habitantes aproximadamente, de acuerdo con los resultados y proyecciones del censo 2005 (DANE, 2005).

En materia educativa, respecto a la organización administrativa del personal docente y directivo, mediante Resolución número 2.826 del 9 de diciembre de 2002, el Ministerio de Educación Nacional certifica⁸ al municipio de Itagüí para que asuma la administración⁹ del servicio de sus 24 instituciones oficiales en los niveles de preescolar, básica y media en sus

⁸ De acuerdo con la Ley General de Educación, Ley 715 de 2001, y en especial con el artículo séptimo de la misma, corresponde a los municipios certificados distribuir entre las instituciones educativas los docentes y la planta de cargos, de acuerdo con las necesidades del servicio entendida como población atendida y por atender en condiciones de eficiencia, siguiendo la regulación nacional sobre la materia.

⁹ El alcalde municipal mediante Decreto número 43 del 5 de enero del 2012, delegó en el Secretario de Educación Municipal la facultad de hacer nombramientos, aceptación de renunciaciones, encargos, comisiones, licencias, traslados, declaratorias de insubsistencias, terminación de provisionalidades, declaratoria de vacancia de cargos y posesiones de los docentes, directivos docentes y personal administrativo de las Instituciones Educativas del municipio de Itagüí.

distintas modalidades en condiciones de equidad, eficiencia y calidad (Secretaría de Educación de Itagüí, 2012, p. 1).

Mediante oficio número 2009EE19598 del 15 de abril de 2009, el Ministerio de Educación Nacional ajusta la planta docente viabilizada para el ente territorial en 1.232 docentes, 106 directivos docentes, 24 rectores, 80 coordinadores, 2 directores de núcleo y 29 administrativos, para un total de 1.367 plazas en cargos docentes, directivos docentes y administrativos (Ministerio de Educación Nacional, 2009).

Sin embargo, a partir del año 2015 el alcalde municipal en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, por medio del Decreto 571 del 19 de junio del mismo año, reduce el número de plazas de la planta docente de la localidad, reorganizando el personal “atendiendo al uso eficiente y equitativo de los recursos del Sistema General de Participaciones y detectando las necesidades reales de cargos de docentes o directivos” (Alcaldía Municipal de Itagüí, 2015, p. 2).

Así, a través de un proceso técnico de análisis realizado por la Secretaría de Educación Municipal y el Ministerio de Educación Nacional, se reforma la planta de cargos docentes con base en la matrícula registrada en el Sistema de Matrículas Estudiantil –SIMAT- , quedando estructurada de la siguiente manera:

Tabla 1. Distribución de la planta de cargos aprobada para el año 2015.

DENOMINACIÓN DEL CARGO	PLANTA NECESARIA
Docentes	1.151
Docentes de aula	1.101
Docentes de apoyo	1
Docentes orientadores	24
Docentes programa jornada única	25
Directivos docentes	98
Rectores	24
Coordinadores	73
Directores de núcleo	1
Administrativos	29
Total	1.278

Fuente: Alcaldía Municipal de Itagüí (2015).

En tal sentido, con la planta viabilizada de 1.101 docentes de aula, la matrícula mínima a atender por parte del municipio de Itagüí es de 32.843 alumnos de grado cero a once, con una

relación urbana de alumno- docente de 30.24 y una relación rural de 27.67 (Alcaldía Municipal de Itagüí, 2015, p. 3).

Ahora bien, si el análisis de este trabajo se enfocara en evaluar los servicios educativos que ofrece el municipio de Itagüí en términos de equipamiento, oferta de instituciones oficiales, organización de la planta docente, personal requerido para la administración del servicio, e incluso cobertura, los resultados serían gratamente satisfactorios dada la formidable disponibilidad de recursos, tanto humanos como de infraestructura. No obstante, y tomando en consideración la importancia que aportan los anteriores criterios a la enseñanza y aprendizaje de quienes se vinculan a la educación oficial, en términos de calidad los resultados no son tan alentadores.

De acuerdo con el ISCE¹⁰, los resultados obtenidos por el municipio de Itagüí para el periodo 2015- 2017 en el nivel de básica secundaria son mínimos en comparación con las demás entidades territoriales certificadas integrantes del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

En el año 2015, tal y como lo muestra la tabla 2, el municipio de Itagüí en el mencionado nivel educativo obtuvo un puntaje de 4.51 puntos, ocupando el quinto lugar y posicionándose solo por encima del municipio de Caldas. Para el año 2016, de acuerdo con la tabla 3, el resultado aumentó en 0.71 puntos, correspondiendo a un índice final de 5.22 puntos y posicionándose igualmente por encima del mismo municipio (Ministerio de Educación Nacional, 2017).

Tabla 2. ISCE 2015 de ETC del AMVA nivel B.S

ETC	DESEMPEÑO	PROGRESO	EFICIENCIA	AMBIENTE	ISCE
Envigado	2.89	1.98	0.83	0.74	6.43
Sabaneta	2.79	1.75	0.76	0.74	6.03
Bello	2.45	1.02	0.78	0.74	5.00
Medellín	2.45	0.95	0.76	0.74	4.90
Itagüí	2.37	0.66	0.75	0.74	4.51
Caldas	2.28	0.68	0.78	0.76	4.50

Fuente: Ministerio Educación Nacional (2017).

¹⁰ Indicador que nace en 2015 y ofrece resultados de calidad basado en una escala de 1 a 10, siendo 1 el puntaje mínimo y 10 el puntaje máximo. Dicho índice se articula a partir de 4 componentes que permiten medir la calidad educativa de las instituciones: desempeño, progreso, eficiencia y ambiente. Los dos primeros componentes, podrán obtener un puntaje máximo de 4 puntos cada uno; los últimos dos, un puntaje de 1 cada uno, para un total de 10.

Tabla 3. ISCE 2016 de ETC del AMVA nivel B.S

ETC	DESEMPEÑO	PROGRESO	EFICIENCIA	AMBIENTE	ISCE
Sabaneta	2.91	2.55	0.89	0.73	7.08
Envigado	2.87	2.36	0.98	0.73	6.94
Bello	2.54	1.65	0.96	0.73	5.87
Medellín	2.47	1.42	0.81	0.73	5.43
Itagüí	2.38	1.24	0.87	0.73	5.22
Caldas	2.27	1.10	0.83	0.75	4.94

Fuente: Ministerio Educación Nacional (2017).

Finalmente, el año 2017 proporcionó resultados un poco más satisfactorios que permitieron ubicar al municipio de Itagüí por encima de los municipios de Bello y Caldas con un puntaje de 5.57, aumentando su índice en 0.35 puntos respecto al año anterior, tal y como se muestra a continuación:

Tabla 4. ISCE 2017 de ETC del AMVA nivel B.S

ETC	DESEMPEÑO	PROGRESO	EFICIENCIA	AMBIENTE	ISCE
Envigado	2.76	1.86	0.98	0.75	6.34
Sabaneta	2.73	1.83	0.95	0.75	6.26
Medellín	2.54	1.50	0.81	0.75	5.60
Itagüí	2.55	1.42	0.85	0.75	5.57
Bello	2.59	1.26	0.91	0.75	5.51
Caldas	2.42	1.19	0.84	0.75	5.20

Fuente: Ministerio Educación Nacional (2017).

De esta manera, si los resultados del ISCE para el municipio de Itagüí durante el periodo 2015- 2017 fueron de 4.51, 5.22 y 5.57 puntos respectivamente, y si la máxima calificación del indicador es 10, en términos de calidad educativa se debe estar alerta, pues las cifras permiten concluir que todavía hay mucho camino por correr para obtener rendimientos avanzados por parte de la población escolar.

En este sentido, si se pregunta por los factores que determinan la calidad educativa de una institución, de un municipio e incluso un país, la respuesta es tan amplia como múltiples son los criterios para definirla. Garantizar una educación de calidad no tiene que ver exclusivamente con que los aprendices comprendan un tema y aprueben un examen. Componentes como la buena alimentación, la infraestructura, el estado de las instalaciones, las herramientas técnicas y didácticas, la accesibilidad a los recursos informáticos y de bibliotecas, los programas y planes de estudio, la preparación del personal docente y sus

habilidades para transmitir el conocimiento son entre otros los elementos claves para alcanzar una educación de calidad.

En consecuencia, y teniendo presente que el propósito de esta investigación es indagar por la forma como el clientelismo en el nombramiento, vinculación o traslado de docentes puede afectar negativamente la calidad educativa del municipio de Itagüí, se recolectó evidencia cualitativa sobre la dinámica de los cargos de un ex concejal, un docente público, un ex secretario de despacho y ex alcalde, un rector, un concejal y un ex secretario de educación.

Estas entrevistas se realizaron bajo la modalidad de semiestructuradas y se orientaron al funcionamiento interno del sistema educativo local.

De acuerdo con ello, el entrevistado número 1 brindó información valiosa sobre su experiencia personal como político. En la actualidad no tiene ningún vínculo con el municipio ni con ninguna otra entidad estatal. Sin embargo, comenta haber sido Concejal del ente territorial durante la década de los años 90 y haber comenzado a hacer campaña política a muy temprana edad de la mano de grandes líderes barriales que tenían gran reconocimiento y aceptación por parte de la comunidad.

Respecto a su participación como candidato para el Concejo Municipal de la época, manifiesta que:

Cuando entré al mundo de la política, ese era un panorama totalmente nuevo para mí. Nadie de mi familia tenía cargos públicos pero tuve la oportunidad de conocer a alguien que me llevó a ese mundo. Los momentos de campaña son realmente agotadores. Las expectativas son muchas pero también llegan momentos donde el miedo y la incertidumbre son los únicos sentimientos que te acompañan. Mover gente no es nada fácil. Sin embargo, era mucho más fácil en esa época que ahora. Mis intenciones de llegar al Concejo no se traducían más que en ayudar a la gente de mi barrio, del lugar donde nací, pero efectivamente esa no es tarea fácil. Hacer campaña es levantarse cada día

con ganas de ayudar a la gente pero teniendo en cuenta que hay muchas cosas que también debes prometer. A veces se cumplen y otras veces no. Es algo realmente difícil. En ocasiones la gente se acerca pidiendo ayuda, comida, plata o trabajo. Realmente en mi experiencia como candidato nunca di plata a cambio de votos. Sí llegué a dar comida pero no como acto de “mire señora le compro un mercado pero ayúdeme con su voto”, sino porque verdaderamente la gente lo necesitaba. Fueron más los almuerzos que salieron de mi propio bolsillo que con dinero de la campaña, pues yo no pretendía comprar a la gente de esa manera. Yo sabía que si en algún momento podía ayudar a los míos, lo iba a hacer, pero tristemente no todos los candidatos son así. Itagüí es el municipio que me vio nacer y es el lugar al que le debo todo, pero francamente ha sido y es un municipio muy clientelista, eso es algo que realmente ocurre en cada rincón de nuestro país. Me tocó ver como gente daba plata en efectivo por votos a cambio, prometían y prometían cosas que a mí me dejaban aterrado. Muchos de ellos llegaron al poder. A otros les dio más dificultad, y a esos que les dio lidia, tuvieron que servir después de borregos de los que ya eran concejales. Eso es una cosa dura (Entrevistado número 1, 2018).

Siendo elegido como Concejal Municipal y ya en el ejercicio de sus funciones, el ex funcionario señala:

Cuando me enteré que había quedado de Concejal, la alegría fue inmensa. No lo podía creer. Si pensaba que el trabajo duro era la campaña que ya había pasado estaba equivocado. Lo más difícil estaba por venir. Ser concejal no es

tarea fácil. Mantener el contacto con la comunidad, su problemática y tratar de buscar formas de solución es un manejo que se va aprendiendo en el camino. Quizá mi ventaja más grande es que desde pequeño he vivido en el mismo barrio y siempre he ayudado a las personas de mi comunidad, incluso mucho antes de hacer política. La gente gracias a eso ya me conocía y el contacto había sido permanente. Gracias a ese reconocimiento es que la gente vio en mí a una persona en quien confiar y a quien encomendarle sus problemas de barrio. Afortunadamente eso me abrió muchas puertas para llegar al lugar que llegué y sin necesidad de acudir a ningún tipo de chantajes ni cosas por el estilo. Ahora, para serle franco, yo le puedo hablar con toda sinceridad porque realmente ya no dependo de unas elecciones ni de un jefe político. Si usted le hace estas mismas preguntas que me ha hecho a mí, a otra persona que tenga algún tipo de vínculo con una entidad del estado, lo más seguro es que le den respuestas maquilladas y se comporten con recelo. Afortunadamente eso no me sucede a mí, yo le puedo hablar con tranquilidad y le puedo afirmar que sí, cuando fui concejal manejé redes clientelares, serví de puente entre la administración y la comunidad. Fui el vínculo de intermediación, y al uno ser de cierta forma un jefe político en la comunidad, pues de cierta manera cuando uno les cumple con ayudas o les resuelve los problemas que los agobia, ahí se generan ciertas lealtades, y ahí sabe uno que cuenta con el apoyo de toda la gente. Qué lástima decirlo así, pero ahí es donde uno sabe que en próximas campañas tiene algunos votos asegurados (Entrevistado número 1, 2018).

Ahora bien, cuando se preguntó sobre su influencia como político en la vinculación, nombramiento o traslado de docentes públicos en las instituciones educativas del municipio, aseveró:

Efectivamente sí ayudé a varias personas cercanas a mí para que tuvieran forma de vincularse con la administración pero particularmente no moví mis influencias para ubicar a algún docente en una plaza de alguna institución educativa. No lo hice porque nunca se me acercó nadie con esa pretensión, pero considero que de haber sido así, sí habría sido factible ubicarla o ubicarlo, porque lastimosamente nuestro sistema funciona ante la ley de una forma, pero siempre habrán formas de manipular esa ley, y como le digo, de mi parte nunca se vinculó un maestro en una institución educativa, pero sí supe de varias personas que obtuvieron plazas en varios establecimientos educativos por palanca, porque la política es tan fuerte que hasta un supuesto concurso de empleos públicos se puede manipular... en este medio todo es manipulable, quien tenga buenos contactos aquí o en cualquier otro lado, puede lograr lo que se propone: entrar, salir, vincularse... y se lo afirmo categóricamente, porque aunque en este momento no haga política y me concentre en el sector privado, continúo teniendo contacto con personas que sí lo hacen, y muy fuerte, y eso es algo que sucede no solo en esa época, sino en esta época actual. Hoy en día, cosas como esas todavía suceden y aunque el mérito debería ser la regla general para vincularse al sector oficial, desafortunadamente pareciera ser la excepción porque gran cantidad de gente es la que se vincula por rosca y no porque sepa sobre un tema en especial (Entrevistado número 1, 2018).

En el mismo sentido, al tratar de indagar concretamente sobre la vinculación de un docente público en alguna institución educativa de dicho municipio, el entrevistado número 2 fue clave en esta investigación, pues actualmente se desempeña como docente en el nivel de básica secundaria, y destaca lo siguiente:

Soy educadora en el sector oficial del municipio de Itagüí. Me vinculé desde hace 28 años como docente gracias a la coyuntura política con un concejal de ese entonces y con quien para la época fungía como alcalde encargado. Aunque contaba en ese entonces con título universitario de educadora me era muy difícil conseguir trabajo. Hubo un momento en que el alcalde que quedó encargado, que era muy cercano a mi familia y a mí, me brindó la posibilidad de vincularme formalmente, por medio de un contrato a término indefinido al sistema educativo. Comencé, como era normal, en el escalafón 7, pero con el paso del tiempo y con mis esfuerzos en los 3 posgrados que realicé sobre informática educativa, gerencia de proyectos y sistematización en matemáticas, logré ir ascendiendo poco a poco y ahora me encuentro en el máximo escalafón (Entrevistado número 2, 2018).

Al referir las relaciones con los líderes y padrinos políticos y al mencionar el tipo de contrato del que goza como empleada, se indaga sobre las condiciones de su vinculación y las dádivas a que hubo lugar por su empleo público. Al respecto afirma:

Realmente los que estamos vinculados desde esa época y desde ese año, no hemos tenido que recurrir a los políticos ni a padrinazgos porque no se necesitan, pero los que ahora se vinculan sí necesitan muchos padrinos y fuertes, fuertes a nivel político. Tuve varios compañeros que al igual que yo pudieron trabajar porque alguien los ayudó, algunos continúan con su labor,

otros sí se han ido. Al momento de mi vinculación y durante los 4 años siguientes sí tuve que dar cosas a cambio. Tenía que dar el 10% de mi sueldo, pero si me pregunta a quién se lo tuve que dar, realmente es algo que no le puedo contestar porque no sé. Sé que esa plata no iba para el que era el alcalde encargado pues porque si hubiera sido para él, el con toda confianza me lo podría haber dicho, porque como le digo, éramos muy allegados, y realmente no me habría molestado tener que dársela a él porque suficiente hizo con ayudarme a conseguir empleo. No sé a quién iba ese dinero pero sí sé que tuve que dar plata, porque lo retenían directamente de la nómina (Entrevistado número 2, 2018).

En contacto posterior con quien sería el entrevistado número 3, de la misma forma accedió a brindar información sobre los manejos a nivel interno a que hubo lugar en su periodo como ex funcionario de la administración. Relata que fue contratista, secretario y además, alcalde. Por petición del mismo, los años de su mandato no se revelan y solo se exponen los apartes más importantes de sus declaraciones:

Cuando fui elegido alcalde ya contaba con mucha trayectoria porque había sido contratista, secretario en otras administraciones y concejal. Mi experiencia en lo público era grande y en todas esas facetas viví cosas que se relacionan con la entrevista que usted me plantea. Como contratista llegué por palanca, porque alguien con poder me recomendó para ocupar una plaza que era propia de su cargo. Si bien era profesional en este entonces, acceder a los contratos que tuve se hacía era por recomendación, porque operaba algo así como un libre nombramiento y remoción. Ahí por ejemplo hay una primera pirámide de red clientelar, como contratista lo viví porque mi lealtad se debía

enteramente a quien era mi jefe político y realmente como contratista en ese entonces también de mi nómina retenían parte de mi salario. No sé quién lo hacía o por órdenes de quién pero de mi sueldo me retenían cierta parte (Entrevistado número 3, 2018).

En su cargo como ex secretario, señala:

Ya como secretario las cosas fueron diferentes. Ahí ya no era un simple contratista sino que tenía cierto poder. Tenía gente a mi cargo y aunque tenía jefe pues yo también era jefe. Haber sido contratista me dio cancha en el mundo de lo público porque conocí gente, tuve experiencias y me rodee del ambiente de lo que es una verdadera administración. Pero como secretario ya tenía muchas más potestades. Gracias a mi cargo pude ayudar a varias personas, no solo los concejales son los que luchan por las necesidades de sus barrios. Yo venía de una familia de clase media pero en la que las situaciones generales de la vida también la golpeaban... no conseguir trabajo mis allegados por ejemplo, era algo que sucedía con frecuencia. Siendo secretario pude brindar empleo a varias personas, de mi familia y amigos en general... no directamente conmigo o bajo mi cargo, sino que transaba con personas de la administración para que me las ayudaran a ubicar, y en efecto así fue. Pero ese tipo de transacciones o favores tienen un efecto boomerang, porque si usted pide una cosa de esas, tiene que estar dispuesta a pagarla después. A usted después se le acercan funcionarios recordándole el favor que en el algún momento le hicieron, y pues yo lo entiendo, ellos también tienen familias...

ayudar con puestos de trabajo, es algo que usted puede ver en este municipio o en cualquier otro de Colombia (Entrevistado número 3, 2018).

Cuando se hizo referencia al sistema educativo y a su rol como ex alcalde, el entrevistado afirma:

Realmente eso ya es otro mundo, otra perspectiva, otro panorama. Haber sido alcalde es una de las experiencias más bonitas de mi vida. Logré hacer muchas cosas por mi municipio y la gente de mi ciudad. Mi intención no es ufanar de que hice esto o hice lo otro, pero si usted investiga, puede conocer los resultados de mi gestión. Eso fue hace muchos años ya pero afortunadamente es algo que nunca olvido. Ahora, para responderle su pregunta, sí, claro que tuve influencia en el sistema educativo. Mire, la época que me tocó a mí no es como la de ahora. Hoy en día existe mucho más control. Contraloría, Procuraduría, son entidades que realmente ejercen cierto control. Cuando yo fui alcalde pues la cosa no era tan estricta. A uno le tocaba buscar recursos, ayudar como fuera a la comunidad, hacer obras para el desarrollo urbano, construir colegios, pavimentar calles... mejor dicho, a mí me tocó un Itagüí muy diferente a lo que es hoy... de cierta manera todo era mucho más precario en esa época, y en medio de esa precariedad, pues la contratación de los docentes también era así. No existía lo que existe ahora. No había concursos. Por decirlo así, a veces tocaba sacar de donde fuera maestros para que atendieran a todos los niños... y claro, absolutamente sí ayudé a que vincularan maestros. Sí lo hice porque era algo necesario. El mérito no fue el filtro de su vinculación, claro está. Nos cerciorábamos de que fueran docentes,

si eran buenos o malos, pues eso más adelante, según su desempeño en las aulas lo iba a decir. El filtro en ese caso fue la necesidad... necesidad de llenar las aulas y brindar educación (Entrevistado número 3, 2018).

Por último, el entrevistado número 4, y quien actualmente se desempeña como rector de una institución educativa del municipio comenta:

Llevo varios años siendo rector, no solo de esta institución sino de otras del municipio. Me vinculé inicialmente como docente de una de las instituciones educativas y luego de varios años comencé a desempeñarme en la parte administrativa. Las personas piensan que ser rector no tiene mayor complicación, pero realmente es una tarea de mucha presión y responsabilidad al ser uno la cabeza visible de la institución. Por decirlo de alguna manera, uno es el conducto regular al interior de la institución y el que se encarga de coordinar los lineamientos con la secretaría de educación (Entrevistado número 4, 2018).

Respecto a su vinculación inicial como docente y a la relación de la institución con la Secretaría de Educación, asevera:

Como le dije, yo me vinculé desde hace muchos años al sector educativo, creo yo que hace más de 30 años... en esa época el rigor para vincularse como docente no era tan estricto como lo es ahora. Con este tema de los concursos realmente todo se hace, por decirlo de alguna manera, más estricto. Yo había finalizado mis estudios de universidad y por esa época trabaja con un político para poderme pagar la carrera... evidentemente me tocaba hacer política y estar en medio de todo lo que eso implica. Con hacer política me refiero a que

me tocaba hacer campañas, recorrer el municipio y todo lo que eso conlleva. Yo era el secretario de un secretario de despacho. Cuando terminé mis estudios, que me implicaron grandes esfuerzos, mi jefe me ayudó a colocarme. La educación siempre había sido lo mío y siempre supe que quise ser docente. La secretaría donde me desempeñaba como asistente no era la de educación, era otra, pero así fue como mi jefe me ayudó. El movió sus influencias y ayudó a que me ubicaran como docente en una institución... comencé siendo maestro en grado primaria, pero era normal que a uno lo rotaran y después pasé a dictar clases en básica... luego me trasladaron de institución, y según me hicieron saber, era porque así lo requería un establecimiento que no contaba con muchos docentes... en esa nueva institución duré un par de años y luego fui trasladado a otra... me gusta pensar que era tan buen profesor que en cada colegio me querían tener (risas)... fue una época muy bonita y aprendí mucho, hasta que quise comenzar a ser rector y llevar las riendas de la educación de alguna institución de la forma como yo creía que era mejor. Lo malo de un país como el nuestro, es que aparte de que tenemos un sistema educativo demasiado regular, con docentes mediocres, también hay rectores mediocres. Aquí se piensa que cualquiera puede ser rector, y que como rector las tareas son básicas. La gente suele pensar que un rector es el que impone sanciones o condiciona matrículas. Aunque es así, esto va mucho más allá de eso... nosotros no nos debemos preocupar por si hay una puerta mala, una tubería rota o si faltan balones para educación física... claro que esas cosas son importantes, pero un rector es lo que un gerente es para una empresa. Una de las grandes falencias de nuestro sistema educativo es que no preparamos a

los rectores para ser precisamente eso: rectores. Creemos que eso lo puede hacer cualquier docente, y no es así. Gerenciar una institución no es igual que enseñar las tablas de multiplicar, esto va mucho más allá de eso. Uno debe ser la guía y también debe evaluar el desempeño de los docentes. Asistir a las aulas, presenciar el proceso de aprendizaje de los alumnos. Ver en qué fallan los maestros para retroalimentar y corregir, y felicitar por los buenos logros de su desempeño. Claramente a nuestro país le hace falta todo eso... yo quisiera contarte muchas cosas pero realmente no puedo hacerlo de una forma franca, porque aunque me asegure que mi nombre no se revela pues prefiero evitar posibles inconvenientes... por ejemplo, la relación con la Secretaría de Educación es buena, pero podría ser mucho mejor... créame cuando le digo que aunque existan concursos para el nombramiento de docentes... a mí todavía me quedan dudas sobre la credibilidad de los mismos... con eso, usted puede sacar sus propias conclusiones.

Como se expresó en algún punto de este aparte, esta investigación se llevó a cabo con las entrevistas realizadas a 5 personas que han tenido algún tipo de vínculo con la Administración Municipal de Itagüí. Sin embargo, el entrevistado número 5, actual concejal de la ciudad, y el entrevistado número 6, ex secretario de educación, fueron recelosos en sus afirmaciones y no brindaron declaraciones contundentes que aporten realmente a los esfuerzos de este trabajo; por ello sus manifestaciones son obviadas ya que no guardan relación con el tema principal, además muchas de las preguntas se respondieron con evasivas o simplemente no fueron contestadas.

Para subsanar esta situación se intentó tener contacto con otras personas que actualmente se vinculan con la administración, pero fueron renuentes al llamado, pues cuando preguntaron sobre el tema de la entrevista, adujeron no tener espacio en su agenda durante las próximas semanas.

Se intentó igualmente por varios medios realizar entrevistas con otros funcionarios, garantizándoseles como a los anteriores que sus nombres no serían revelados en ningún documento y que sus identidades se mantendrían en reserva. Aun así no fue posible.

Se concluye entonces que las personas que están dispuestas a ofrecer información de este tipo, son aquellas que han abandonado sus cargos públicos para dedicarse a otras actividades fuera del sector oficial; y aquellos que tienen algún tipo de vínculo político- administrativo con el ente territorial, prefieren no emitir manifestaciones sobre temas álgidos como el planteado. La controversia que con sus respuestas se pueda generar es motivo de recelo y prevención, pues aunque el clientelismo es ampliamente conocido, al parecer todavía no es aceptado públicamente por muchos de sus practicantes.

Aun cuando el propósito era recolectar el mayor número de información y tener contacto con la mayor cantidad de fuentes posibles, los 4 entrevistados que brindaron el espacio para tratar el tema del clientelismo en las administraciones públicas permitieron evidenciar la realidad de la política municipal en su máxima expresión.

Las transcripciones anteriores se realizaron al tenor de lo comentado por los entrevistados y sus versiones no fueron editadas en ningún momento.

Conclusiones

La complejidad del sistema político y la limitada capacidad de gestión de las administraciones públicas dificultan la tarea de orientar los sistemas educativos en torno al aprendizaje efectivo y de calidad.

Centrar la atención de todas las partes y actores del sistema alrededor de la calidad educativa pareciera una tarea imposible de lograr. En primer lugar porque no hay alineación, coherencia y coordinación entre los mismos respecto al aprendizaje, y en segundo lugar porque aunque la educación sea considerada una prioridad, los actores dentro de ese sistema en muchas ocasiones tienen objetivos disímiles, declarados o no.

Si bien Colombia se ha propuesto repensar a fondo reformas en el sistema educativo y en sus procesos de implementación transformando el discurso de cobertura en el de calidad, la

realidad no sufre mayores alteraciones. Aun cuando se desea priorizar el aprendizaje no se cuenta con los mejores indicadores y sistemas de evaluación para ello.

Una debilidad muy común del Gobierno Nacional es su incapacidad de montar un buen monitoreo para medir y evaluar sus propios esfuerzos pues pese a que en el territorio nacional se hace uso de un índice para medir calidad y se cuenta con la implementación de pruebas Saber o pruebas PISA, estos instrumentos presentan grandes limitaciones.

Las primeras de estas se reducen a evaluar alumnos de 3, 5, 7, 9 y 11 grado dejando por fuera los demás niveles educativos y la posibilidad de medir con exactitud sus aprendizajes; las segundas se realizan cada 3 años por encargo de los gobiernos y de las instituciones educativas, evaluando solo a aquellos estudiantes de 15 años y no de un nivel escolar en específico.

Y finalmente, aun cuando el Índice Sintético de Calidad Educativa no se centra exclusivamente en el rendimiento académico de los estudiantes en términos de progreso, desempeño y eficiencia sino que incluye ambiente escolar como componente clave de las condiciones propicias para el aprendizaje en el aula de clase, su aplicación es apenas reciente.

Asociado a lo anterior, Itagüí como localidad no es ajena a estas circunstancias. Sumado a ello, la evidencia recolectada en el trabajo de campo de este estudio introduce un elemento más al funcionamiento del sistema: la persistencia del clientelismo en los servicios educativos municipales.

El sector educativo continúa siendo una reserva de las redes clientelares de los partidos políticos en el poder, y tal como se indicó con los aportes de los entrevistados que sirvieron de apoyo a esta investigación, las autoridades educativas se caracterizan también por su alto nivel de politización, en especial la planta docente que a pesar de gozar de un esquema legal y objetivo de vinculación, traslado o promoción basado en el mérito, su administración en muchas ocasiones depende de la intermediación clientelar.

Esta forma de interacción entre los maestros y la administración, los objetivos individualistas y los fines particularistas obtenidos a través de transacciones clientelares, sugieren que el fenómeno continúa vigente en el sistema educativo del municipio. Pensar el clientelismo como un tipo de relación presente primordialmente en las zonas atrasadas o los sectores

estancados del país debe ser una discusión superada. El clientelismo fue, es y posiblemente continuará siendo un mecanismo de distribución de recursos públicos, de regiones desarrolladas y no desarrolladas del país.

De acuerdo con la información bibliográfica consultada y con lo manifestado por los entrevistados, la vinculación de diversos docentes al sector se realizó por recomendaciones políticas. El mérito, como debe ser para un tema tan relevante como es la educación, tristemente no es la condición que prevalece para la administración de los servicios educativos.

Los hallazgos sugieren lo que motivó este trabajo. La carencia de un sistema de gestión serio y consolidado, basado en el mérito y el profesionalismo para la vinculación, traslado y ascenso de los docentes públicos facilita la permeabilidad del sistema por prácticas clientelares que ponen en riesgo lo que tanto cuesta garantizar: la calidad educativa.

Dicho de otra forma y aproximándose a las inferencias iniciales del presente artículo es factible relacionar en proporciones indirectas la correspondencia entre las categorías analíticas aquí abordadas: a mayor clientelismo, menor calidad de la educación.

Se espera que futuras investigaciones logren enriquecer el análisis explicativo de la interacción entre estas dos variables, donde importe no solo ponderar cuánto afecta la variable independiente a la dependiente, sino que profundice en cómo lo hace en el marco de un estudio de caso.

Referencias

1. AEVAL, (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.
2. Ariza, N., Quiroga, B., y Ardila, M.A. (2017). *Revisión de gasto sector educación*. Bogotá: FEDESARROLLO.
3. Auyero, J. (2002). Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva. *Perfiles latinoamericanos*, 10 (20), p. 33- 52.

4. Banco Mundial, (2018). *Informe sobre el desarrollo mundial: aprender para hacer realidad la promesa de la educación*. Cuadernillo del “Panorama General”, Banco Mundial, Washington DC.
5. Bogdanor, V. (1992). *The blackwell encyclopedia of political science*. Oxford: Blackwell.
6. Cárdenas Santamaría, M. (2013). *Introducción a la economía colombiana*. Tercera edición. Bogotá: Alfaomega S.A
7. Clapham, C. (1982). *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State*. Londres. Ed. FP.
8. Duarte, J. (2003). *Educación Pública y Clientelismo en Colombia*. Bogotá. Ed. Universidad de Antioquia.
9. Duk Homad, C., y Narvarte Eguiluz, L. (2008). *Evaluar la calidad de la respuesta de la escuela a la diversidad de necesidades educativas de los estudiantes*. REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 6 (2), 137-156.
10. Einsenstadt, S.N & Lemarchand, R. (1981). *Political Clientelism, Patronage and Development*. Londres. SAGE Publishing.
11. Einsenstadt, S.N & Lemarchand, R. (1986). *Patrons, Clients and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*.
12. Esping- Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías posindustriales*. Barcelona: Ariel S.A.
13. Ferrera, M. (1995). Los estados del bienestar del sur en la Europa social. En Sarasa y Moreno (Ed). *El estado del bienestar en la Europa del sur* (p. 85- 110). Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
14. Giglioli, P. (2005). Diccionario de política. En Aricó, Soler y Tula (Ed). *Burocracia* (p. 165- 172). México: Siglo Veintiuno Editores.
15. Grindle, M. (2012). *Jobs for the boys: patronage and the state in comparative perspective*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
16. El Espectador. (2014). Gasto en educación supera al de defensa por primera vez en décadas. Consultado el 5 de abril de 2018. Disponible en

<https://www.elspectador.com/noticias/economia/gasto-educacion-supera-al-de-defensa-primera-vez-decada-articulo-524254>

17. El Espectador. (2017). Corrupción en el PAE superaría los \$140 mil millones. Consultado el 5 de abril de 2018. Disponible en <https://www.elspectador.com/noticias/judicial/corrupcion-en-el-pae-superaria-los-140-mil-millones-articulo-725758>
18. Isaza, C. (2014). Disfuncionalidades del servicio civil en Colombia. *Reflexión política*, 16 (32), p. 6- 19.
19. León, J. C y Mora, S. (2006). *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*. México: UNAM.
20. Martínez, J. (2008). *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central* (p. 23- 51). Buenos Aires: CLACSO.
21. MEN, (1996). Resolución número 2343 de junio de 1996. Ministerio de Educación Nacional. República de Colombia, Bogotá DC.
22. Ocampo, G. (2014). *Poderes regionales, clientelismo y estado. Etnografías del poder y la política en Córdoba*. Barranquilla: ODECOFI.
23. Ortiz, I. (2007). *Estrategias nacionales de desarrollo: guías de orientación de políticas públicas*. Nueva York: ONU, Departamento de asuntos económicos y sociales.
24. Pozo, J.I. (1996). *Aprendices y maestros*. Madrid: Alianza Editorial S.A.
25. Restrepo, D. (1991). *Transformaciones recientes en América Latina: la descentralización, mito y potencia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Cuadernos de Economía No. 16. Facultad de Ciencias Económicas.
26. Rodríguez- Mena, M. (2002). *La calidad de la educación. Un problema actual*. La Habana: CIPS.
27. Roth, A. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
28. Saavedra, R. (1968). *Política social: un marco de referencia*. Chile, Universidad de Chile.
29. Toranzos, L. (1996). Evaluación y calidad. *Revista Iberoamericana de Educación*, 10 (2), p. 63- 78.

30. Zapata, J. (2009). *Coordinación y gestión territorial de la política social en Colombia*. Chile: Serie Políticas sociales No. 148, CEPAL.
31. DANE (2005). *Resultados y proyecciones (2005- 2020) del censo 2005*. Consultado el 17 de abril de 2018. Disponible en http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/ProyeccionMunicipios2005_2020.xls
32. DANE (2005). *Censo oficial DANE 2005 por principales áreas metropolitanas*. Consultado el 17 de abril de 2018. Disponible en http://www.dane.gov.co/files/censo2005/resultados_am_municipios.pdf
33. Secretaría de Educación de Itagüí. (2012). Decreto 423 del 17 de febrero de 2012, por medio de la cual se distribuye la planta de cargos aprobada por el Ministerio de Educación en las Instituciones Educativas Oficiales de la Entidad Territorial Certificada Municipio de Itagüí.
34. Alcaldía Municipal de Itagüí. (2015). Decreto 571 del 19 de junio de 2015, por medio de la cual se suprimen plazas de la planta docente del municipio de Itagüí.